

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 1. Analisis Data Hasil Penelitian

Analisis terhadap hasil pengolahan data kuisisioner yang ditujukan kepada pelaksana kebijakan yang terlibat dalam pembuatan perencanaan yaitu Eselon III pada Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia, dapat dipaparkan melalui pengujian dengan bantuan SPSS v.12. Pengolahan data hasil penelitian ini akan meliputi bagaimana tingkat validitas dan realibilitas dari instrument yang dipakai, analisis korelasi dan determinasi untuk menentukan kontribusi setiap faktor yang berpengaruh.

Berikut ini dianalisis hasil pengolahan data kuantitatif terhadap kuesioner yang ditujukan kepada responden yang terdiri dari para perencana dan penyusun anggaran pada Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia. Rekapitulasi jawaban responden dapat dilihat pada lampiran 2 dan 3. Analisis dengan menggunakan pendekatan perhitungan statistik terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut.

#### 2. Validitas & Reliabilitas Instrumen

##### 2.1. Pengujian Validitas Instrumen

Uji validitas ini berguna untuk mengetahui valid tidaknya setiap butir pertanyaan/pernyataan kepada responden. Sebagai instrumen penelitian, butir kuesioner yang valid berarti butir kuesioner tersebut dapat dijadikan alat ukur untuk menilai apa yang hendak diukur dalam penelitian ini.

Hasil pengujian dengan menggunakan *product moment Pearson* untuk tiap butir kuesioner dari masing-masing variabel dapat dilihat pada tabel-tabel di bawah ini (hasil selengkapnya dapat dilihat pada lampiran 3). Hasil uji tersebut menghasilkan  $r_{hitung}$  yang kemudian dibandingkan dengan  $r_{tabel}$  dengan taraf signifikansi 95%. Jika  $r_{hitung}$  lebih besar dibanding  $r_{tabel}$  maka butir tersebut signifikan atau valid.

Tabel 4.1. Hasil uji korelasi Produk Momen Pearson Tiap Butir Kuesioner  
Variabel komunikasi

No Butir	Koefisien korelasi	Valid/tidak
Satu	0.868 **	Valid
Dua	0.769**	Valid
Tiga	0.487*	Valid
Empat	0.870**	Valid
Lima	0.742**	Valid
Enam	0.722**	Valid
Tujuh	0.145	Tidak Valid
Delapan	0.791**	Valid
Sembilan	0.730**	Valid

Keterangan :

\*\* korelasi signifikan pada taraf 1%

\* korelasi signifikan pada taraf 5%

Dari data r tabel, dengan N = 25 dan taraf signifikansi 95% (tingkat kesalahan 5%) maka besarnya  $r_{\text{tabel}}$  adalah 0,381. Dengan membandingkan r hitung pada daftar di atas dengan  $r_{\text{tabel}}$ , maka hampir seluruh butir valid pada tingkat kesalahan 5 % atau  $\alpha = 5\%$ . Hanya ada satu butir pertanyaan yang tidak valid yaitu butir komunikasi pertanyaan nomor 7, untuk itu data ini diabaikan atau dengan kata lain tidak dianalisa. Hal ini diperkuat dengan hasil perhitungan dengan Program SPSS

Tabel 4.2. Hasil uji Korelasi Produk Momen Pearson Tiap Butir Kuesioner Variabel sumber-sumber.

No Butir	Koefesien korelasi	Valid/tidak
Satu	0.723**	Valid
Dua	0.662**	Valid
Tiga	0.401*	Valid
Empat	0.790**	Valid
Lima	0.571**	Valid
Enam	0.871**	Valid
Tujuh	0.624**	Valid
Delapan	0.868**	Valid
Sembilan	0.816**	Valid
Sepuluh	0.581**	Valid
Sebelas	0.719**	Valid
Dua belas	0.816**	Valid
Tiga belas	0.864**	Valid
Empat belas	0.706**	Valid
Lima belas	0.856**	Valid

Keterangan :

\*\* korelasi signifikan pada taraf 1%

\* korelasi signifikan pada taraf 5%

Dari data  $r_{\text{tabel}}$ , dengan  $N = 25$  dan taraf signifikansi 95% (tingkat kesalahan 5%) maka besarnya  $r_{\text{tabel}}$  adalah 0,381. Dengan membandingkan  $r$  hitung pada daftar di atas dengan  $r_{\text{tabel}}$ , maka lima belas butir butir valid pada tingkat kesalahan 5% atau  $\alpha = 5\%$ .

Tabel 4.3. Hasil uji Korelasi Produk Momen Pearson Tiap Butir Kuesioner Variabel Sikap/kecenderungan aparat pelaksana.

No Butir	Koefesien korelasi	Valid/tidak
Satu	0.724**	Valid
Dua	0.779**	Valid
Tiga	0.569*	Valid
Empat	0.779**	Valid
Lima	0.912**	Valid
Enam	0.883**	Valid

Keterangan :

\*\* korelasi signifikan pada taraf 1%

\* korelasi signifikan pada taraf 5%

Dengan membandingkan  $r_{hitung}$  pada daftar di atas dengan  $r_{tabel}$ , maka keseluruhan butir valid pada tingkat kesalahan 5%.

Tabel 4.4. Hasil uji Korelasi Produk Momen Pearson Tiap Butir Kuesioner Variabel struktur birokrasi.

No Butir	Koefesien korelasi	Valid/tidak
Satu	0.673**	Valid
Dua	0.774**	Valid
Tiga	0.652**	Valid
Empat	0.599**	Valid
Lima	0.557**	Valid

Keterangan :

\*\* korelasi signifikan pada taraf 1%

\* korelasi signifikan pada taraf 5%

Dari data  $r_{tabel}$ , dengan  $N = 25$  dan taraf signifikansi 95% (tingkat kesalahan 5%) maka besarnya  $r$  adalah 0,381 sedangkan dengan taraf

signifikansi 99% (tingkat kesalahan 1%) besarnya  $r$  adalah 0,487. Dengan membandingkan  $r_{hitung}$  pada daftar di atas dengan  $r_{tabel}$ , maka seluruh butir valid pada tingkat kesalahan 1 %.

Dari hasil rekapitulasi di atas dapat diketahui bahwa sebagian besar butir/ butir kuesioner signifikan pada taraf 99% dan hanya sebagian kecil yang tidak signifikan pada taraf tersebut. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa seluruh butir pertanyaan/ pernyataan dalam kuesioner yang digunakan pada penelitian ini cukup valid.

## 2.2. Uji Reliabilitas Instrumen

Uji reliabilitas internal ini berguna untuk menganalisis konsistensi butir-butir pertanyaan/ pernyataan kuesioner, sehingga dapat diketahui tingkat kepercayaan alat/instrumen tersebut. Suatu instrumen dikatakan memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi jika hasil dari pengujian reliabilitas menunjukkan hasil yang tetap. Dengan demikian, masalah reliabilitas instrumen berhubungan dengan masalah ketetapan hasil (*stability*).

Pengujian dilakukan dengan menggunakan metode belah dua (*split-half method*) dari Spearman-Brown, karena penelitian ini menggunakan satu perangkat kuisisioner untuk menggali informasi. Dengan metode ini, butir-butir pertanyaan kuesioner dikelompokkan menjadi dua yaitu butir ganjil dan butir genap kemudian dianalisis. Pengujian akan menghasilkan koefisien korelasi product moment antara skor-skor belahan tes. Kemudian dilanjutkan dengan menghitung korelasi reliabilitas menggunakan rumus Spearman-Brown :

$$r_{11} = \frac{2 r_{\frac{1}{2}/\frac{1}{2}}}{(1 + r_{\frac{1}{2}/\frac{1}{2}})}$$

$r_{\frac{1}{2}/\frac{1}{2}}$  = Korelasi product moment antara skor-skor belahan tes

$r_{11}$  = Korelasi reliabilitas

Bila koefisien korelasi positif dan signifikan maka instrumen dapat dinyatakan reliabel. Hasil pengujian masing-masing variabel (lihat lampiran 4) dapat diringkas dalam tabel 8.

Berdasarkan data korelasi *product moment* pada tabel, dapat diketahui bahwa instrumen untuk variabel komunikasi, sumber daya dan variabel sikap cukup signifikan pada level 1% dan struktur birokrasi cukup signifikan pada level 5%. Dengan demikian koefisien korelasi seluruh variabel positif pada taraf 5%. Mengingat seluruh koefisien korelasi tersebut positif dan signifikan, dapat disimpulkan bahwa seluruh instrumen penelitian ini reliabel. Sedangkan tingkat reliabilitas (korelasi reabilitas) masing-masing instrumen dapat dilihat dari nilai  $r_{11}$  pada tabel di atas. Dengan hasil  $r_{11}$  semua instrumen bernilai di atas 0,5 (angka tertinggi 1) menunjukkan tingkat reliabilitas yang tinggi.

Tabel 4.5. Hasil Uji Reliabilitas Instrumen

Variabel	$r_{\frac{1}{2}}$	$r_{11}$
Komunikasi	0.889**	0.941
Sumber Daya	0.759**	0.863
Sikap	0.755**	0.860
Struktur Birokrasi	0.408**	0.580

Keterangan :

\*\* korelasi signifikan pada taraf 1%

\* korelasi signifikan pada taraf 5%

### 3. Analisa Distribusi Frekuensi.

Dalam Siagian Sugiharto (2002:44) modus adalah nilai yang mempunyai frekuensi terbesar dalam suatu kumpulan data. Pertimbangan dalam penggunaan modus pada umumnya dikaitkan dengan kesederhanaannya dalam memperoleh informasi mengenai nilai pusat data. Selain itu modus tidak dipengaruhi nilai ekstrem dan untuk mendapatkannya relatif mudah. Analisa modus data dapat dijelaskan sebagai berikut (hasil perhitungan dapat dilihat pada lampiran 5) :

**Tabel 4.6. Tabel distribusi frekuensi variabel komunikasi.**

NO	INSTRUMEN PERTANYAAN	JAWABAN RESPONDEN				
		1	2	3	4	5
1	Ada sosialisasi dari Departemen Keuangan RI kepada saudara, tentang perubahan sistem penganggaran di Indonesia.	8	12	5		
2	Saudara paham tentang Peraturan Pemerintah Nomor 20 dan Nomor 21 Tahun 2004.	4	15	6		
3	Saudara paham Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008.	3	20	2		
4	Paket Undang-Undang bidang Keuangan Negara yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 sudah jelas.	7	17	1		
5	Peraturan Pemerintah Nomor 20 dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 sudah jelas.	5	19	1		
6	Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008 sudah jelas.	9	14	2		
7	Sebelum menyusun RKA-KL dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), pimpinan selalu memberikan arahan tentang KPJM dan prakiraan maju untuk menyamakan persepsi (Butir 8).	8	11	6		
8	Saudara menjadikan prakiraan maju (KPJM) sebagai acuan dalam menyusun RKA-KL suatu tahun anggaran	8	13	4		
	<b>JUMLAH JAWABAN RESPONDEN</b>	<b>52</b>	<b>121</b>	<b>27</b>		

Sumber : Hasil Pengolahan kuisisioner

Dari tabel diatas mayoritas responden ( skor 121) menjawab tidak setuju terhadap instrumen pernyataan variabel komunikasi. Pada butir 1 pejabat Eselon III pada Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia mengakui, bahwa tidak pernah ada sosialisasi sebagai aspek transmisi dalam komunikasi. Realitas yang terjadi

di lapangan Departemen Keuangan (Ditjen Anggaran) hanya menyampaikan perubahan sistem penganggaran di Indonesia kepada pejabat yang terlibat pada pembahasan pada Direktorat Jenderal Anggaran (DJA). Menurut Edwards III dalam Budi Winarno (2007:176) jika kebijakan ingin diimplementasikan maka faktor pertama yang berpengaruh terhadap kebijakan adalah transmisi dalam komunikasi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Merujuk pada teori tersebut idealnya perubahan sistem penganggaran harus segera disampaikan secara lebih teknis kepada pelaksana secara periodik.

Terkait dengan jawaban instrumen pertama dimana sebagai akibat tidak disosialisasikannya kebijakan, pelaksana tidak memahami peraturan yang merupakan penjabaran amanat Undang-Undang Keuangan Negara. Menurut Edwards III dalam Budi Winarno (2007:176) hal ini merupakan hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. Karena penangkapan komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi selektif dan ketidakmampuan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan, idealnya ada sosialisasi supaya pelaksana paham pada kebijakan yang dibuat.

Pejabat Eselon III pada Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia mengakui bahwa tidak paham terhadap Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008 sebagai petunjuk penyusunan dan penelaahan pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran kementerian/Lembaga (RKA-KL) sesuai amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Menurut Edwards III (1978:147) kebijakan publik dan perintah pengimplementasian kebijakan ini hendaknya harus ditransmisikan dengan baik kepada pihak-pihak yang tepat agar tidak terjadi distorsi dalam penerimaan dan pemahaman kebijakan tersebut. Terkait dengan pertanyaan butir pertama dan kedua kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah tidak ditransmisikan kepada pelaksana pada kementerian teknis sehingga kemungkinan terjadinya distorsi terhadap pelaksanaan kebijakan ini oleh pelaksana cukup besar. Idealnya ada sosialisasi mengenai juklak juknis agar ada kesamaan persepsi



atau dengan kata lain tidak terjadi multi interpretasi terhadap suatu aturan pelaksanaan suatu kebijakan.

Mayoritas responden merasa tidak jelas dengan paket Undang-Undang Keuangan Negara. Menurut Edwards dalam Budi Winarno (2007:177), salah satu faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi adalah masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru. Kebijakan baru memerlukan petunjuk yang jelas agar pada saat implementasi kebijakan tidak terjadi interpretasi yang salah dikalangan para pelaksana kebijakan atau tidak terjadi pertentangan dengan konsep awal kebijakan. Terhadap jawaban ini penulis mengadakan wawancara secara random terhadap 15 responden. Sebanyak 5 responden bahkan tidak mempunyai Undang-Undang, selebihnya mempunyai Undang-Undang akan tetapi sulit untuk menafsirkan isinya, dengan alasan tidak berlatar belakang ekonomi dan tidak ada sosialisasi untuk menelaah, sehingga sulit memahami makna yang terkandung dalam paket Undang-Undang tersebut.

Responden merasa tidak jelas dengan kedua Peraturan Pemerintah penjabaran paket Undang-Undang Keuangan Negara. Hal ini terkait dengan butir pertanyaan dimensi transmisi perihal pemahaman terhadap dua Peraturan Pemerintah tersebut. Kedua Peraturan Pemerintah tersebut adalah penjabaran dari paket Undang-Undang di bidang keuangan negara, yang baru diimplementasikan sejak Tahun Anggaran 2005. Menurut Edwards dalam Budi Winarno (2007:177) salah satu dari empat faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan adalah masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru. Responden merasa tidak jelas dengan Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL tersebut. Lebih lanjut menurut Edwards III dalam Budi Winarno (2007:177) kejelasan komunikasi merupakan faktor kedua yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Artinya, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima pihak pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Hal ini terkait dengan dengan jawaban sebelumnya.

Sebanyak 11 responden menjawab tidak pernah ada arahan dari pimpinan agar sebelum pembahasan di Direktorat Jenderal Anggaran

Departemen Keuangan sudah ada kesamaan persepsi sehingga pembahasannya tidak terlalu sulit. Arahan pimpinan merupakan wujud konsistensi dalam komunikasi. Menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:177) aspek konsistensi dalam komunikasi merupakan faktor ketiga yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Bisa saja aturan sudah konsisten, namun karena tidak ada arahan dari pimpinan berakibat pada tidak berhasilnya komunikasi. Berdasarkan teori tersebut bisa diambil kesimpulan bahwa tidak adanya arahan dari pimpinan merupakan bentuk tidak konsistennya pimpinan dalam mengimplementasikan kebijakan.

Mekanisme anggaran baru ternyata belum dilaksanakan pada Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia. Berdasarkan jawaban responden, mayoritas responden mengatakan bahwa penyusunan anggaran suatu tahun tidak mengacu pada KPJM dan prakiraan maju tahun sebelumnya. Kondisi ini bisa berakibat tidak adanya kesinambungan perencanaan dan penganggaran dari tahun ke tahun. Dampaknya bagi implementasi KPJM adalah tidak tercapainya salah satu tujuan KPJM yaitu menjaga kesinambungan program/kegiatan. Berdasarkan fakta, dengan menilai dan membandingkan program-program yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia dari tahun ke tahun, dapat diketahui bahwa ternyata tidak ada kesinambungan antara program tahun 2006 dengan program tahun 2007 (lihat lampiran 7)

**Tabel 4.7. Tabel distribusi frekuensi variabel sumber-sumber.**

NO	INSTRUMEN PERTANYAAN	JAWABAN RESPONDEN				
		1	2	3	4	5
1	Jumlah pegawai/staf di unit kerja Saudara cukup memadai.	4	15	6		
2	Tingkat Pendidikan staf Saudara mendukung pelaksanaan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah.	5	16	4		
3	Pengetahuan staf Saudara mendukung pelaksanaan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah.	3	20	2		
4	Saudara pernah mengikuti pelatihan perencanaan, baik yang dilakukan instansi maupun diluar instansi.	7	17	1		
5	Sangat diperlukan pelatihan perencanaan, baik yang dilakukan instansi maupun diluar instansi.	5	19	1		
6	Saudara mengetahui informasi kebijakan tentang penyusunan anggaran melalui Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah	7	14	4		
7	Saudara memahami informasi kebijakan tentang penyusunan anggaran melalui Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah	18	6	1		
8	Penting ada informasi mengenai penyusunan anggaran melalui Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.	10	15			
9	Data-data dan referensi yang menunjang penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah mudah diperoleh pada unit saudara bekerja		15	3	7	
10	Saudara memiliki kewenangan memberi perintah kepada bawahan agar dalam mengajukan usulan program menimplementasikan kebijakan KPJM		18	5	2	
11	Saudara dapat bekerjasama dengan Eselon III lain (satu unit Ditjen HAM) dalam menyusun anggaran/program kerja		19	3	3	
12	Saudara dapat menerapkan sanksi apabila bawahan dalam menyusun program tidak mengimplementasikan KPJM	8	12	4		
13	Saudara memiliki ruangan kerja yang memadai agar mampu bekerja dengan baik		11		14	
14	Saudara memiliki kelengkapan komputer yg memadai (yg mampu mengakses internet dg cepat agar menunjang penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah)		3	4	18	
15	Tersedia anggaran untuk penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah	9	16			
	<b>JUMLAH JAWABAN RESPONDEN</b>	<b>64</b>	<b>216</b>	<b>38</b>	<b>44</b>	

Sumber : Hasil Pengolahan kuisioner

Dari tabel 11 diperoleh mayoritas jawaban responden tidak setuju, angka tersebut dapat diartikan sebagai berikut :

Pada variabel sumber-sumber untuk butir 1 menurut responden jumlah staf pada Ditjen HAM tidak memadai. Menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:182) kekurangan staf akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif. Kenyataan di lapangan, keterbatasan jumlah staff pada Ditjen Perlindungan HAM tercermin pada tugas pokok dan fungsi yang cakupannya nasional hingga menjangkau seluruh Indonesia namun staf yang berada diwabah responden adalah pejabat eselon IV pada Ditjen Perlindungan HAM yaitu sejumlah 61 pegawai. Sebagai contoh jabatan Kasubdit pengembangan penyuluh HAM, mempunyai tugas pokok dan fungsi menyiapkan tenaga-tenaga penyuluh untuk seluruh wilayah Indonesia. Dengan kata lain, dengan jumlah warga negara yang disuluh lebih dari 200 juta hanya didukung oleh 4 Kasie dan 3 staf. Jika dilihat dari beratnya beban tugas staf sejumlah ini sangat wajar dipandang kurang. Bahkan jika dilihat pada data kepegawaian ada kepala seksi yang tidak mempunyai staf. Hal itu dikarenakan penyebaran yang tidak merata. Hal ini bisa dilihat dari komposisi pegawai yang ada pada Bab III.

Pada butir kedua ditanyakan mengenai tingkat pendidikan staf Eselon III apakah mendukung pelaksanaan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah. Terhadap pelaksanaan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah. Ternyata 16 dari 25 responden menjawab bahwa tingkat pendidikan staff tidak mendukung. Staf yang berada dibawah Eselon III langsung adalah pejabat Eselon IV yang berjumlah 62 orang. hal ini tercermin dari struktur organisasi, dimana dari total pegawai sejumlah 172 hanya 5 orang yang berlatar belakang Ilmu Administrasi atau ekonomi sedangkan sisanya dari berbagai disiplin ilmu. Dalam Irawan dkk, (1997:3) dijelaskan bahwa manusia merupakan titik sentral dari penyelenggaraan seluruh fungsi-fungsi manajerial termasuk dalam perencanaan. Ketersediaan sumberdaya manusia yang berkualitas dan terampil serta profesional dalam kegiatan penyusunan kinerja anggaran memiliki peran yang sangat penting dalam memperoleh kualitas yang dihasilkan yaitu rencana dan anggaran yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan. Sistem *rekrutmen* Pegawai Negeri Sipil tidak mengacu pada analisa kebutuhan *the right man in the right place*.

Butir keempat menanyakan tentang pengetahuan staf, dan 20 dari 25 Eselon III menjawab tidak setuju. Hal ini bisa diartikan pengetahuan pejabat eselon IV tidak mendukung implementasi kebijakan. Staf yang berada langsung dibawah Eselon III adalah pejabat Eselon IV. Artinya, dalam struktur birokrasi termasuk dalam jajaran unsur pimpinan. Menurut Siagian (2002:27-37) menyebutkan bahwa terdapat dua puluh empat ciri kepemimpinan yang efektif termasuk di dalamnya pengetahuan yang luas. Pengetahuan yang luas ini kurang tepat diidentikan dengan gelar-gelar akademik. Artinya, seorang berpendidikan tinggi dengan berbagai gelar akademiknya bukanlah merupakan jaminan bahwa yang bersangkutan berpandangan luas. Untuk meningkatkan pengetahuan dibutuhkan pendidikan dan latihan. Pendidikan dan latihan yang ada selama ini, hampir tidak ada koordinasi dengan pendidikan dan latihan teknis perencanaan. Pendidikan dan latihan yang ada pada birokrasi hanya pendidikan untuk jenjang karir. Mulai dari pendidikan dan latihan pimpinan IV, pendidikan dan latihan pimpinan III, pendidikan dan latihan pimpinan II hingga Lemhanas. Namun belum pernah ada pendidikan dan pelatihan perencanaan, baik dari ektern (Dep. Keuangan RI) maupun dari intern Dep. Hukum dan HAM RI.

Responden ditanya mengenai pernah tidaknya responden mengikuti pelatihan perencanaan, 17 dari total responden menjawab tidak setuju. Hal ini menunjukkan sebanyak 17 Eselon III pada Ditjen Perlindungan HAM belum pernah mengikuti pelatihan perencanaan. Menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:182) salah satu masalah yang dihadapi oleh pemerintah adalah sedikitnya pejabat yang mempunyai ketrampilan-ketrampilan pengelolaan. Seringkali mereka yang mempunyai latar belakang profesional diangkat menjadi administrator sehingga tidak lagi menggunakan kemampuan profesional mereka. Pejabat karier sendiri tidak menekankan pelatihan pengelolaan, karena itu ada yang menyarankan perlunya kompetensi pengelolaan sebagai kriteria kenaikan pangkat.

Pada butir kelima ditanyakan kepada responden mengenai perlu tidaknya staf mengikuti pelatihan perencanaan dan 19 responden menjawab tidak setuju, 5 responden menjawab sangat tidak setuju dan sisanya 1 responden menjawab ragu-ragu. Dengan kata lain hampir seluruh Eselon III pada Ditjen Perlindungan

HAM tidak memandang perlu adanya pelatihan perencanaan. Hal ini membuktikan bahwa responden tidak mempunyai motivasi untuk mengikuti pelatihan perencanaan. Hal ini bisa dimaklumi, dikarenakan rata-rata usia pejabat Eselon III pada Ditjen Perlindungan HAM berusia diatas 45 tahun, sehingga motivasi untuk mengikuti pelatihan sangat kecil atau bahkan tidak ada. Kenyataan yang terjadi pada birokrasi pemerintah tidak pernah ada pendidikan dan pelatihan teknis bagi unsur pimpinan.

Untuk pertanyaan mengenai sejauh mana pemahaman Eselon III mengenai informasi kebijakan penyusunan anggaran melalui KPJM, mayoritas (14 responden) menjawab tidak setuju. Artinya, responden tidak mengetahui informasi kebijakan tentang penyusunan anggaran melalui Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:183) informasi merupakan sumber penting kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan meliputi apa yang harus dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. Kenyataan di lapangan responden tidak tahu mengenai kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah. Hal ini, terkait dengan hasil jawaban responden pada variabel komunikasi diatas. Tidak adanya sosialisasi sebagai wujud komunikasi dalam implementasi kebijakan menimbulkan informasi kebijakan tidak sampai kepada pelaksana.

Butir pertanyaan ketujuh merupakan pertanyaan lanjutan dari pertanyaan keenam. Disini ditanyakan pemahaman Eselon III mengenai informasi kebijakan penyusunan anggaran melalui KPJM dan ternyata 18 responden menjawab tidak setuju, 6 responden menjawab ragu-ragu dan hanya 1 responden yang menjawab setuju. Angka ini menunjukkan tidak adanya pemahaman pelaksana tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan KPJM. Menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:184) kurangnya pemahaman tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan mempunyai beberapa konsekuensi secara langsung. *Pertama*, beberapa tanggung jawab secara sungguh-sungguh tidak akan dapat dipenuhi atau tidak dapat dipenuhi pada waktunya. *Kedua*, ketidakefisienan implementasi kebijakan.

Pertanyaan butir kedelapan merupakan pertanyaan lanjutan dari pertanyaan ke enam dan ke tujuh. Disini ditanyakan mengenai penting atau tidaknya informasi mengenai kebijakan penyusunan anggaran melalui KPJM. Diperoleh data 10 responden menjawab sangat setuju dan 15 responden menjawab setuju. Artinya tidak ada satupun responden yang menjawab ragu-ragu atau bahkan tidak perlu terhadap adanya informasi mengenai kebijakan penyusunan anggaran melalui KPJM. Hampir seluruh responden menganggap penting ada informasi mengenai penyusunan anggaran melalui Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:184) informasi mengenai program-program adalah penting terutama bagi kebijakan-kebijakan baru atau kebijakan-kebijakan yang melibatkan persoalan-persoalan teknis. Kebijakan mengenai penyusunan anggaran melalui KPJM selain merupakan kebijakan baru sebagai salah satu bentuk reformasi di bidang keuangan negara juga menuntut persoalan teknis dalam pengimplementasiannya sehingga dibutuhkan informasi yang lengkap dan benar agar kendala implementasi dapat dihindari.

Pada butir ke 9 ditanyakan kemudahan memperoleh data-data dan referensi yang menunjang penyusunan anggaran dengan kerangka pengeluaran jangka menengah ternyata 15 dari 25 responden menjawab sulit. Meskipun pada Ditjen Perlindungan HAM terdapat Perpustakaan namun tidak tersedia buku-buku yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan termasuk perencanaan dan penganggaran. Referensi yang tersedia lebih banyak mengenai Hukum dan Hak Asasi Manusia. Kedua, tidak ada upaya dari pimpinan. Fenomena yang terjadi sekarang ini orientasi kerja baru sampai *output* belum pada *outcome* dan *benefit*. Artinya, bagaimana pekerjaan bisa diselesaikan dan mampu menyerap anggaran.

Pada butir ini ditanyakan kewenangan Eselon III mengenai kewenangan memberi perintah kepada bawahan agar dalam mengajukan usulan program mengimplementasikan kebijakan KPJM, sebanyak 18 responden menjawab sangat tidak memiliki kewenangan. Hal ini menunjukkan tidak adanya kewenangan Eselon III dalam hal pengajuan usulan program. Artinya, Eselon III tidak mempunyai kewenangan karena pengambil keputusan adalah Eselon II. Sementara itu, pejabat Eselon II yang mempunyai ketrampilan pengelolaan

sedikit karena seringkali mereka yang mempunyai latar belakang profesional dinaikan pangkatnya sampai mereka menjadi administrator sehingga tidak lagi menggunakan ketrampilan profesional mereka. Idealnya Eselon III diberi kewenangan. Sebagaimana pendapat Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:185) bahwa wewenang menjadi sumber lain yang penting dalam pelaksanaan/implementasi kebijakan. Menurut Edwards III, kurangnya wewenang yang efektif disadari oleh para pejabat dan karena itu, mereka membutuhkan kerja sama dengan pelaksana-pelaksana lain jika mereka ingin melaksanakan program-program dengan berhasil.

Pada butir ke 10 ditanyakan mengenai kemungkinan kerja sama pada tingkatan Eselon III dalam menyusun anggaran. Ternyata 19 dari 25 responden menjawab sangat tidak setuju. Kenyataan yang terjadi, pada Ditjen Perlindungan HAM dalam penyusunan program tidak dicari kata sepakat dulu sebelum pembahasan ke Direktorat Jenderal Anggaran sehingga terlihat ego masing-masing unit yang tercermin pada tumpang tindihnya kegiatan pada Unit Eselon II pada Direktorat Jenderal HAM. Sebagai upaya untuk memperbaiki kondisi tersebut, pada bulan April 2008 telah disetujui perubahan organisasi Ditjen perlindungan HAM menjadi Direktorat Jenderal HAM diikuti dengan berubahnya 3 Unit Eselon II.

Ketika ditanyakan dapat tidaknya Eselon III menerapkan sanksi apabila Eselon IV dalam menyusun program tidak mengimplementasikan KPJM. Diperoleh mayoritas jawaban yaitu sebanyak 12 orang responden menjawab tidak setuju, berarti tidak dapat menerapkan sanksi dan 8 orang menjawab sangat tidak setuju, atau sama sekali tidak mempunyai kewenangan menerapkan sanksi. Menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:185) dalam beberapa hal suatu badan mempunyai wewenang yang terbatas atau kekurangan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan dengan tepat. Merujuk pada pendapat ini, keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh responden yaitu pejabat Eselon III pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM berakibat pada tidak dapatnya menerapkan sanksi. Hal ini terkait dengan jawaban butir no 10, yaitu pengambil keputusan adalah pejabat Eselon II.



Terhadap pertanyaan ke 13 ini ada 14 responden menjawab memadai dan 11 responden menjawab tidak memadai. Kontradiksi jawaban ini menurut penulis dikarenakan kantor Ditjen Perlindungan HAM bergabung dengan Balitbang HAM dan pengadilan Tipikor Jl HR Rasuna Said Kav C 19 gedung Pengadilan Tipikor. Khusus untuk Direktorat Jenderal HAM menempati lantai 5 dan 7 dimana lantai 5 dbutirpati untuk 5 Unit Eselon II dan lantai 7 diperuntukan 1 Unit Eselon II yaitu Sekretariat Ditjen HAM dan pimpinan tertinggi yaitu Direktur Jenderal. Menurut Edwards III dalam Budi Winarno (2007:188) fasilitas fisik merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, memahami apa yang harus dilakukan, dan mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

Pada butir pertanyaan ke 14 mayoritas responden (sebanyak 18 orang) menjawab memadai. Selain memiliki fasilitas sebagaimana jawaban butir 13 pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM tersedia jaringan Internet dengan kapasitas banwitch yang tinggi sehingga mampu mengakses internet dg cepat, namun sangat disayangkan karena kualitas sumber daya manusianya yang rendah sehingga fasilitas yang tersedia tidak dimanfaatkan dengan maksimal.

Mayoritas responden menjawab tidak setuju (16 responden) dan sangat tidak setuju (9 responden) terkait ketersediaan anggaran. Artinya tidak tersedia hingga tidak tersedia sama sekali anggaran dalam rangka penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Pelaksanaan suatu kebijakan memerlukan dana. Dalam kaitan ini, menurut responden, penyediaan anggaran untuk penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah dinilai tergantung atasan. Mengingat tersedianya anggaran akan berpengaruh juga pada indikator-indikator yang lain, maka perlu alokasi anggaran untuk keperluan tersebut dalam batas-batas kemampuan negara. Mengingat Kuasa Pengguna Anggaran pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM adalah Sekretaris Ditjen maka perlu kebijakan dalam penyediaan pos untuk anggaran tersebut pada Mata Anggaran yang tepat.

**Tabel 4.8. Distribusi frekuensi variabel kecenderungan/sikap aparat pelaksana.**

NO	INSTRUMEN PERTANYAAN	JAWABAN RESPONDEN				
		1	2	3	4	5
1	Perubahan sistem penganggaran yang baru sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara lebih baik dari sistem penganggaran sebelumnya	3	19	3		
2	Dalam menyusun program kerja, Saudara sudah menerapkan kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah		14	1	10	
3	Salah satu yang menjadi penyebab rendahnya motivasi mengimplementasikan kebijakan adalah karena tidak adanya insentif		3	5	17	
4	Dengan mengimplementasikan KPJM saudara mendapat insentif dari atasan	10	14	1		
5	Dalam menyusun KPJM Saudara selalu berusaha menggali informasi yang relevan	3	10	3	9	
6	Saudara selalu berusaha menyelesaikan penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah sesuai dengan ketentuan yang berlaku	7	11	5	2	
<b>JUMLAH JAWABAN RESPONDEN</b>		<b>23</b>	<b>71</b>	<b>18</b>	<b>38</b>	

Sumber : Hasil Pengolahan kuisioner

Terhadap butir pertanyaan variabel kecenderungan/sikap aparat pelaksana dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

Mayoritas sikap responden tidak menganggap perubahan sistem penganggaran lebih baik dari dari sistem penganggaran sebelumnya. Terkait dengan jawaban responden pada variabel komunikasi dan sumber, keterbatasan pemahaman responden tentang konsep sistem penganggaran yang baru sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara berakibat pada sikap memandang “buruk “ terhadap perubahan sistem penganggaran. Menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:194) kecenderungan dari pelaksana kebijakan mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap

baik terhadap suatu kebijakan tertentu, hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan pembuat keputusan awal. Demikian sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Pandangan responden berkaitan dengan sistem penganggaran yang baru ini menurut peneliti sesuai dengan kondisi sebenarnya. Hal ini senada dengan hasil wawancara dengan Sri Adiningsih (pengamat ekonomi UGM), (2007:154)

Pertanyaan:

Bagaimana penilaian Ibu terhadap sistem penganggaran yang lama dengan yang baru ?

Jawaban :

Semestinya sistem yang baru akan lebih baik, karena bisa memberi nilai lebih. Hanya saja sekarang belum kelihatan. Salah satu indikator keberhasilan perubahan adalah *budget* yang lebih dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Dampak terhadap pertumbuhan belum terlihat karena pertumbuhan ekonomi tahun 2006 tidak lebih baik dari tahun 2005. Kedua, berkaitan dengan konsolidasi fiskal, perlu dikaji apakah penurunan defisit anggaran benar-benar terjadi. Selain itu, apakah perubahan itu memberi manfaat terhadap masyarakat, perekonomian secara umum, serta pertumbuhan investasi dunia usaha. Jadi saya kira perlu waktu karena perubahan tersebut belum diimplementasikan secara penuh, seperti MTEF yang baru dilaksanakan tahun 2007. Demikian juga dengan anggaran berbasis kinerja yang belum sepenuhnya diimplementasikan. Kalau *unified budgeting* sudah dilaksanakan karena mudah dan hanya formatnya saja yang berubah.

Terhadap butir pertanyaan ke 2 (dua) mayoritas responden (14 orang) menjawab belum menerapkan kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dalam menyusun program kerja. Pengakuan responden terkait dengan belum pahamnya responden terhadap kebijakan KPJM (jawaban butir variabel komunikasi). Terdapat hasil wawancara terhadap Kepala Biro Perencanaan Departemen Keuangan terkait dengan hal tersebut (2007:176). Menurut Kepala Biro Perencanaan Departemen Keuangan “secara umum kita sudah aktif berpartisipasi dalam menjalankan reformasi sistem penganggaran

baik *unified budget*, maupun anggaran berbasis kinerja. Kita sudah mengisi semua formulir isian sampai indikator kerjanya. Menurut indikator tersebut masih perlu penyempurnaan. Jadi kami sudah melaksanakan hanya belum sempurna. Sedangkan MTEF kita masih banyak belajar. Bagaimana menyusun perkiraan anggaran ke depan. Untuk menyusun anggaran tahun 2008,2009 kita harus menggunakan satuan biaya tahun 2007 supaya dapat dibandingkan dengan tahun 2009. Kita harus sudah dapat memperkirakan suatu kebijakan apakah kebijakan itu tetap atau berubah. Kebijakan itu *'kan* ada dibenak pimpinan. Seperti reorganisasi departemen keuangan, ternyata masih ada reorganisasi lanjutan. Nah, bagaimana kita memprediksikan perubahan kebijakan tersebut? Sehingga kita asumsikan kebijakan tahun 2007, jadi untuk MTEF kita masih jauh”.

Terhadap butir pernyataan ke 3 (tiga) mayoritas responden (17 orang) menjawab setuju. Artinya, responden membenarkan pernyataan bahwa tidak adanya insentif menjadi penyebab rendahnya motivasi mengimplementasikan kebijakan. Menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:197) mengubah personil dalam birokrasi pemerintah merupakan pekerjaan yang sulit dan tidak menjamin proses implementasi dapat berjalan lancar. Menurut Edwards, salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah adalah dengan memanipulasi insentif-insentif. Merujuk kepada teori tersebut, mestinya pimpinan tertinggi pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM memberikan kebijakan memberikan insentif agar implementasi kebijakan berjalan sesuai yang diinginkan oleh pembuat keputusan. Hal ini bisa dilakukan dengan memberikan imbalan kepada pelaksana yang mampu menyusun KPJM dan memberikan sanksi kepada pegawai yang tidak mengimplementasikan kebijakan (misalnya dengan memberi teguran tertulis).

Pada butir ke 4 (empat) mayoritas responden menjawab tidak setuju. Artinya, responden tidak berusaha memahami konsep Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Fenomena ini bisa terjadi di lapangan sebagai akibat tidak pemahannya pelaksana tentang kebijakan (sebagaimana jawaban responden atas pernyataan pada variabel komunikasi) yang didukung oleh tidak adanya wewenang yang diberikan kepada Eselon III karena pengambil kebijakan adalah

Eselon II dan tidak tersedianya data dan informasi yang dibutuhkan (jawaban responden atas pernyataan pada variabel sumber-sumber). Keterkaitan jawaban responden ini membuktikan adanya keterkaitan antara variabel-variabel komunikasi, sumber-sumber dan kecenderungan-kecenderungan dalam implementasi kebijakan.

Berkaitan dengan jawaban diatas, pada butir selanjutnya didapat kesimpulan hampir tidak ada upaya dari responden untuk menggali informasi dalam upaya menyusun Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Jawaban atas pernyataan pada butir ini berkaitan dengan jawaban atas butir 10 pernyataan pada variabel sumber-sumber. Meskipun jaringan Internet pada Ditjen Perlindungan HAM dengan kapasitas banwitch yang tinggi sehingga mampu mengakses internet dg cepat, namun, sangat disayangkan karena kualitas sumber daya manusianya yang rendah sehingga fasilitas yang tersedia tidak dimanfaatkan dengan maksimal. Keterkaitan jawaban ini juga menunjukkan adanya keterkaitan antara variabel sumber-sumber dengan variabel kecenderungan-kecenderungan dalam implementasi kebijakan.

Pada butir 6 diperoleh 11 responden menjawab tidak setuju. Hal ini bisa diartikan bahwa mayoritas responden tidak berusaha menyelesaikan penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kenyataan yang terjadi di lapangan, meskipun dalam aturan mengenai waktu implementasi sudah jelas yaitu, mulai tahun 2005 namun pada kenyataannya kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah belum diimplementasikan. Terdapat hasil wawancara terhadap Sri Adiningsih, Pengamat Ekonomi Universitas Gadjah Mada terkait dengan hal tersebut (2007:154). Menurut Sri Adiningsih “ secara konsep ketiga pilar reformasi penganggaran bagus. Namun, apakah benar-benar Departemen Keuangan sudah melaksanakan proyeksi jangka menengah dalam membuat atau memproyeksi *budget*? Secara prinsip ‘kan sudah disebut bahwa itu adalah proyeksi jangka menengah, tidak setiap tahun. Yang dikhawatirkan banyak terjadi *politicking* karena pemerintah atau pejabat-pejabat yang mempunyai kepentingan publik. Kalau kita hanya melihat setahun, kita akan lupa akan hidup lebih panjang, sehingga anggaran perlu dijaga *sustainability*-nya. Jadi konsep itu

merupakan kemajuan tetapi apakah kita sudah melaksanakan sistem ini? Saya kira belum 'kan?

**Tabel 4.9. Distribusi frekuensi variabel struktur birokrasi**

NO	INSTRUMEN PERTANYAAN	JAWABAN RESPONDEN				
		1	2	3	4	5
1	<i>Standard Operating Procedures</i> (SOP) yang menjadi peraturan baku dalam penyusunan Program mendukung implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah		14	1	10	
2	Mekanisme kontrol atau rentang kendali tiap jenjang struktur di unit Saudara (Eselon II) dalam penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah telah berjalan baik	9	16			
3	Ada penyebaran tanggung jawab dalam penyusunan Program di unit kerja Saudara	10	8	4	3	
4	Struktur yang terpecah menghambat koordinasi dalam implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah			1	15	9
5	Jika dibandingkan dengan sistem DUK/DIK dan DUP/DIP, mekanisme penyusunan RKA-KL dapat dikatakan lebih rumit dan lama				10	15
<b>JUMLAH JAWABAN RESPONDEN</b>		<b>19</b>	<b>38</b>	<b>6</b>	<b>38</b>	<b>24</b>

Sumber : Hasil Pengolahan kuisisioner

Kesimpulan yang diperoleh dari angka pada tabel 13 adalah sebagai berikut :

Jawaban mayoritas (14 orang) responden atas butir 1 variabel struktur birokrasi adalah tidak setuju. Hal ini bisa diartikan bahwa SOP pada Direktorat Jenderal Perlindungan HAM tidak mendukung implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:203) *Standard Operating Procedures* (SOP) berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Lebih lanjut menurut Edwards III dalam dalam Budi Winarno (2007:205) bahwa SOP mungkin menghalangi

implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Di samping itu, semakin besar kebijakan-kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi.

Ketika ditanya kepada responden mengenai mekanisme kontrol atau rentang kendali tiap jenjang struktur, mayoritas responden (16) menjawab tidak setuju. Artinya, mekanisme kontrol pada Ditjen Perlindungan HAM tidak berjalan dengan baik. Fenomena ini didukung oleh jawaban responden terhadap butir pernyataan variabel sumber-sumber dimensi wewenang. Pengambil keputusan ada pada Eselon II, sedangkan responden, yaitu pejabat Eselon III tidak mempunyai wewenang dalam pengambilan keputusan mengenai program. Keterkaitan jawaban ini menunjukkan keterkaitan antara variabel sumber-sumber dan variabel struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.

Terhadap butir mengenai penyebaran tanggung jawab dalam penyusunan program mayoritas responden menjawab sangat tidak setuju. Artinya, pelaksana pada Ditjen Perlindungan HAM sama sekali tidak mempunyai wewenang dalam penentuan skala prioritas program. Fenomena ini terlihat manakala ada pemotongan biaya perjalanan dinas sebesar 15% pada tahun anggaran 2008. Unit teknis, yaitu direktorat tidak diberi kewenangan untuk menentukan skala prioritas program mana yang dibintang (istilah dalam pelaksanaan anggaran yang artinya program tersebut ditunda atau bahkan tidak dapat dilaksanakan). Penentuan skala prioritas ditentukan sepenuhnya oleh Sekretariat, sehingga unit teknis hanya menerima Petunjuk Operasional Revisi.

Pada butir ke 4 pernyataan variabel struktur birokrasi diperoleh mayoritas jawaban (15 responden) setuju. Artinya, menurut norma ideal terpecahnya struktur berakibat pada sulitnya koordinasi. Berdasarkan Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 diatur peran DPR, Bappenas, Departemen Keuangan dan Kementrian Teknis dalam penerapan penganggaran. Namun peran masing-masing belum jelas. Untuk mendukung fenomena tersebut berikut pernyataan panitia anggaran DPR RI (2007:158). Menurut H. Endin A. J. Soefihara "peran

yang dijalankan oleh masing-masing (Komisi dan Panitia anggaran DPR RI), Bappenas, Departemen Keuangan dan Departemen Tekhnis dalam penerapan penganggaran berdasarkan Undang-Undang Keuangan Negara sudah baik. Namun demikian, masih diperlukan pembagian tugas yang jelas menyangkut penyusunan anggaran negara. Pembagian tugas dan wewenang serta tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan negara diantara ketiga instansi tersebut. Transparansi publik atas kewenangan inipun menjadi sangat penting, agar tidak memberikan kesan dalam masyarakat bahwa dalam penyusunan anggaran ada permainan“.

Ketika ditanya mengenai mekanisme penyusunan RKA-KL seluruh responden menjawab setuju hingga sangat setuju. Kebulatan jawaban pada butir ini mengindikasikan lebih berbelit-belitnya mekanisme penyusunan RKA-KL. Untuk mendukung fenomena ini, berikut hasil wawancara dengan Sekretaris Jenderal BPK-RI dalam (2007:165). Menurut Dharma Bhakti “ prosedur dan mekanisme penyusunan RKA-KL sat ini cukup memakan waktu yang panjang, melalui tahapan-tahapan penetapan pagu yaitu penetapan pagu indikatif, pagu sementara dan pagu definitif. Setiap penetapan pagu tersebut selalu disiapkan dokumen RKA-KL dan dilakukan pembahasan baik dengan DPR maupun dengan Departemen Keuangan sebelum dihasilkan dokumen DIPA. Dalam hal ini penyusunan RKA-KL dari segi dokumen lebih singkat, namun waktu pembahasan dan instansi yang terlibat cukup banyak. Sementara dengan sistem DUK/DIK dan DUP/DIP meskipun dilakukan melalui dua pintu yaitu anggaran Belanja Rutin dengan Departemen Keuangan dan anggarn Belanja Pembangunan dengan Bappenas, dari segi waktu penyusunan dan pembahasan cukup singkat”.

#### **4. Analisis Nilai Rata-Rata Tertimbang**

Analisis ini dilakukan terhadap butir-butir kuesioner untuk mengetahui bobot dan kontribusi setiap butir dalam mempengaruhi implementasi KPJM. Nilai persentase rata-rata tertimbang setiap butir kuesioner dihitung dengan rumus sebagai berikut :



$$\text{Persentase rata-rata tertimbang} = \frac{\{(f_1 \times 1) + (f_2 \times 2) + (f_3 \times 3) + (f_4 \times 4) + (f_5 \times 5)\}}{(n \times 5)} \times 100\%$$

dimana :

- f1 : Jumlah responden yang memilih jawaban (1)
- f2 : Jumlah responden yang memilih jawaban (2)
- f3 : Jumlah responden yang memilih jawaban (3)
- f4 : Jumlah responden yang memilih jawaban (4)
- f5 : Jumlah responden yang memilih jawaban (5)
- n : jumlah responden = f1+f2+f3+f4+f5

Selanjutnya nilai persentase rata-rata tertimbang tersebut ditafsirkan secara kualitatif berdasarkan hirarki interval persentase sebagai berikut :

0% - 20%	ditafsirkan : sangat kurang
21% - 40%	ditafsirkan : kurang
41% - 60%	ditafsirkan : cukup
61% - 80%	ditafsirkan : lebih dari cukup
81% - 100%	ditafsirkan : sangat baik

Hasil rekapitulasi jawaban responden dan perhitungan persentase rata-rata tertimbang dapat dilihat pada lampiran 6. Dalam tabel berikut dipaparkan persentase nilai rata-rata tertimbang dan kategori dari setiap butir kuesioner.

**Tabel 4.10. Nilai Rata-rata Tertimbang dan kategori setiap butir untuk variabel komunikasi**

	<b>PERTANYAAN/PERNYATAAN</b>	<b>Rata-rata tertimbang</b>	<b>Kategori</b>
	Ada sosialisasi dari Departemen Keuangan RI kepada saudara, tentang perubahan sistem penganggaran di Indonesia.	37.6	KURANG
	Saudara paham tentang Peraturan Pemerintah Nomor 20 dan Nomor 21 Tahun 2004	41.6	CUKUP
3	Saudara paham Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008.	44	CUKUP
4	Paket Undang-Undang bidang Keuangan Negara yaitu UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004 dan UU Nomor 15 Tahun 2004 sudah jelas.	37.6	KURANG
5	Peraturan Pemerintah Nomor 20 dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 sudah jelas.	35.2	KURANG
6	Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008 sudah jelas.	34.4	KURANG
8	Sebelum menyusun RKA-KL dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), pimpinan selalu memberikan arahan tentang KPJM dan prakiraan maju untuk menyamakan persepsi.	38.4	KURANG
9	Saudara menjadikan prakiraan maju (KPJM) sebagai acuan dalam menyusun RKA-KL suatu tahun anggaran	36.8	KURANG
	<b>RATA-RATA</b>	<b>37,7%</b>	<b>KURANG</b>

Sumber : Hasil Pengolahan kuisisioner

Berdasarkan data di atas, hasil perhitungan menunjukkan bahwa butir 2 dan 3 kuisisioner mendapatkan nilai cukup (interval 61% - 80%), butir lainnya (ada 5 butir) memiliki nilai kurang (21% - 40%). Namun rata-rata nilai variabel komunikasi sebesar 37,7%. Dengan hasil ini dapat diinterpretasikan bahwa indikator-indikator yang digunakan untuk mengukur variabel komunikasi mempunyai nilai kurang, sehingga tidak mendukung keberhasilan implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah. Agar komunikasi mendukung keberhasilan implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah maka butir-butir yang bernilai kurang masih perlu ditingkatkan (akan dibahas dalam sub bab pembahasan).

**Tabel 4.11. Nilai Rata-rata Tertimbang dan kategori setiap butir untuk variabel sumber-sumber**

	<b>PERTANYAAN/PERNYATAAN</b>	<b>Rata-rata tertimbang</b>	<b>Kategori</b>
1	Jumlah pegawai/staf di unit kerja Saudara cukup memadai.	41.6	CUKUP
2	Tingkat Pendidikan staf Saudara mendukung pelaksanaan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah	39.2	KURANG
3	Pengetahuan staf Saudara mendukung pelaksanaan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah.	39.2	KURANG
4	Staf Saudara pernah mengikuti pelatihan perencanaan, baik yang dilakukan instansi maupun diluar instansi.	35.2	KURANG
5	Sangat diperlukan pelatihan perencanaan, baik yang dilakukan instansi maupun diluar instansi.	36.8	KURANG
6	Saudara mengetahui informasi kebijakan tentang penyusunan anggaran melalui Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (amanat Undang-Undang)	37.6	KURANG

	<b>PERTANYAAN/PERNYATAAN</b>	<b>Rata-rata tertimbang</b>	<b>Kategori</b>
7	Saudara memahami informasi yang mendukung kebijakan tentang penyusunan anggaran melalui Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (aturan pelaksanaan)	26.4	KURANG
8	Penting ada informasi mengenai penyusunan anggaran melalui Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.	32	KURANG
9	Data-data dan referensi yang menunjang penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah mudah diperoleh pada unit saudara bekerja	53.6	CUKUP
10	Saudara memiliki kewenangan memberi perintah kepada bawahan agar dalam mengajukan usulan program mengimplementasikan kebijakan KPJM	47.2	CUKUP
11	Saudara dapat bekerjasama dengan Eselon III lain (satu unit Ditjen HAM) dalam menyusun anggaran/program kerja.	47.2	CUKUP
12	Saudara dapat menerapkan sanksi apabila bawahan dalam menyusun program tidak mengimpelentasikan KPJM	38.4	KURANG
13	Saudara memiliki ruangan kerja yang memadai agar mampu bekerja dengan baik	62.4	LEBIH DARI CUKUP
14	Saudara memiliki kelengkapan komputer yg memadai (yg mampu mengakses internet dg cepat agar menunjang penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah)	72	LEBIH DARI CUKUP
15	Tersedia anggaran untuk penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah	32.8	KURANG

	<b>RATA-RATA</b>	<b>42,78%</b>	<b>KURANG</b>
--	------------------	---------------	---------------

Sumber : Hasil Pengolahan kuisioner

Dari data hasil perhitungan di atas, untuk instrumen sumber-sumber menghasilkan nilai sebagai berikut : ada 9 butir memiliki nilai kurang pada variabel sumber-sumber, bahkan untuk dimensi sumber daya manusia dapat disimpulkan tidak mendukung implementasi kebijakan. Nilai pada dimensi informasi juga bisa disimpulkan tidak mendukung implementasi kebijakan, sedangkan untuk dimensi wewenang bernilai cukup mendukung implementasi kebijakan. Adapun pada dimensi fasilitas diperoleh hasil sangat mendukung pada butir ruangan kerja dan kelengkapan komputer, namun bernilai kurang dalam hal kewenangan memberikan sanksi dan terbatasnya anggaran. Agar implementasi kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah bisa berjalan maka harus dilakukan peningkatan kualitas sumber daya manusia, penyediaan data yang relevan dan pemberian kewenangan menerapkan sanksi, serta tersedianya pos anggaran penunjang implementasi kebijakan.

**Tabel 4.12. Nilai Rata-rata Tertimbang dan kategori setiap butir untuk variabel kecenderungan/sikap aparat pelaksana**

	<b>PERTANYAAN/PERNYATAAN</b>	<b>Rata-rata tertimbang</b>	<b>Kategori</b>
1	Perubahan sistem penganggaran yang baru sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara lebih baik dari sistem penganggaran sebelumnya	40	KURANG
2	Dalam menyusun program kerja Saudara sudah menerapkan kebijakan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.	56.8	CUKUP
3	Salah satu yang menjadi penyebab rendahnya motivasi mengimplementasikan kebijakan adalah karena tidak adanya imbalan	71.2	LEBIH DARI CUKUP
4	Dalam menyusun Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, saudara berusaha menggali informasi yang relevan	32.8	KURANG
5	Saudara selalu berusaha memahami konsep Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah dengan mempelajari aturan-aturan dan petunjuk-petunjuk tentang KPJM	54.4	CUKUP
6	Saudara selalu berusaha menyelesaikan penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.	47.2	CUKUP
	<b>RATA-RATA</b>	<b>50,4%</b>	<b>CUKUP</b>

Sumber : Hasil Pengolahan kuisioner

Dari data hasil perhitungan di atas, ada 2 (dua) butir bernilai kurang pada variabel kecenderungan aparat pelaksana, 3 (tiga) butir bernilai cukup dan satu

butir bernilai lebih dari cukup. Nilai ini dapat diartikan sikap aparat pelaksana kurang mendukung implementasi kebijakan dalam hal paradigma (butir 1 dan 4), cukup mendukung dalam hal pelaksanaan (butir 2, 5 dan 6). Hal ini dikarenakan tidak adanya imbalan berakibat pada rendahnya motivasi untuk mengimplementasikan kebijakan (butir 3). Agar implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah lebih berhasil, maka indikator-indikator yang bernilai kurang dan cukup perlu ditingkatkan lagi.

**Tabel 4.13. Nilai Rata-rata Tertimbang dan kategori setiap butir untuk variabel struktur birokrasi**

	<b>PERTANYAAN/PERNYATAAN</b>	<b>Rata-rata tertimbang</b>	<b>Kategori</b>
1	Ada <i>Standard Operating Procedures</i> (SOP) yang menjadi peraturan baku dalam penyusunan Program mendukung implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.	56.8	CUKUP
2	Pada saat penelaahan RKA-KL bersama instansi terkait (Dep Keuangan dan Beppenas), disamping menelaah anggaran tahunan yang direncanakan juga menelaah Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah.	32.8	KURANG
3	Ada penyebaran tanggung jawab dalam penyusunan Program di unit kerja Saudara	40	KURANG
4	Struktur yang terpecah menghambat koordinasi dalam implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah	86.4	SANGAT BAIK
5	Jika dibandingkan dengan sistem DUK/DIK dan DUP/DIP, mekanisme penyusunan RKA-KL dapat dikatakan lebih rumit dan lama.	92	SANGAT BAIK
	<b>RATA-RATA</b>	<b>58,72%</b>	<b>CUKUP</b>

Sumber : Hasil Pengolahan kuisioner

Berdasarkan perhitungan terhadap data-data variabel struktur birokrasi, diperoleh hasil sebagai berikut : ada 1 butir bernilai cukup, 2 (dua) butir bernilai kurang dan 2 (dua) butir bernilai sangat baik dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah. Dengan hasil ini dapat diuraikan bahwa indikator-indikator yang digunakan untuk mengukur variabel struktur birokrasi menunjukkan hasil yang bervariasi, yaitu dari kurang, cukup, hingga sangat baik dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah. Sebagaimana variabel yang lain, butir-butir yang bernilai cukup dan kurang masih perlu ditingkatkan agar lebih mendukung keberhasilan implementasi KPJM.

#### **5. Pembahasan Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah**

Berdasarkan hasil analisis data jawaban kuesioner yang telah dipaparkan di muka, berikut ini disampaikan pembahasan masing-masing faktor (variabel) yang memengaruhi implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah pada Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia. Pembahasan setiap faktor didasarkan atas hasil perhitungan nilai rata-rata tertimbang dari indikator-indikator yang digunakan.

Untuk menyatakan bahwa implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah sudah atau belum berhasil dilaksanakan pada Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia, maka secara kuantitatif faktor-faktor yang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut harus mempunyai penilaian minimal cukup pada setiap indikatornya (Ridwan dan Akdon, 2006:53-57). Penilaian minimal cukup tersebut diperoleh dari nilai persentase interval rata-rata tertimbang pada setiap jawaban kuesioner yang nilainya berkisar antara 41% - 60%. Namun demikian, perlu dipahami bahwa penilaian pada tingkat cukup ini baru menunjukkan suatu kondisi adanya suatu dukungan pada tahap minimal terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan dan belum menunjukkan tingkat kondisi yang memuaskan, sehingga terhadap kondisi ini tetap masih perlu upaya-upaya peningkatan.



## 5.1. Variabel Komunikasi

Faktor komunikasi dalam implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah dinilai berdasarkan indikator-indikator :

### 1. Penyaluran komunikasi/aspek transmisi dalam komunikasi.

Penyaluran komunikasi dari suatu kebijakan dapat dinilai berhasil dilaksanakan apabila penyampaian petunjuk pelaksanaan kebijakan tersebut dapat dipahami dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Indikator ini merupakan salah satu persyaratan penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Ini sesuai pendapat Edwards, sebagaimana dikutip oleh Winarno (2002:126), yang menyatakan persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah di Indonesia didasarkan atas amanat paket Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Amanat paket Undang-Undang tersebut dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Adapun petunjuk pelaksanaan kebijakan tersebut terdapat pada Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008. Diperoleh jawaban dari responden bahwa tidak pernah ada sosialisasi tentang kebijakan tersebut sebagai aspek transmisi dalam komunikasi. Hal ini berakibat pelaksana tidak memahami Peraturan Pemerintah Nomor 20 dan Nomor 21 Tahun 2004 sebagai penjabaran amanat Undang-Undang Keuangan Negara, serta Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008.

Sejumlah 12 dari 25 pejabat Eselon III pada Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia mengakui bahwa tidak paham peraturan tentang perubahan sistem anggaran tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, pemahaman para perencana dan penyusun anggaran pada Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia terhadap aturan-aturan dan petunjuk-petunjuk pelaksanaan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah masih perlu ditingkatkan. Antara lain pemahaman terhadap Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menjadi dasar perubahan sistem penganggaran di Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 20 dan Nomor 21 Tahun 2004 sebagai penjabaran amanat Undang-Undang Keuangan Negara, serta Lampiran II Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 tentang Pedoman Penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Peningkatan pemahaman dapat dilakukan melalui penyaluran atau penyampaian informasi melalui saluran komunikasi yang tepat dan akurat. Antara lain dapat dilakukan melalui sosialisasi dan pelatihan khusus tentang KPJM. Dalam kaitan ini, mayoritas responden berpendapat bahwa sosialisasi dari instansi terkait, misalnya Departemen Keuangan, tidak pernah ada. Pada umumnya departemen/lembaga mengadakan pelatihan hanya berkenaan dengan penyusunan anggaran kinerja (*performance budgeting*) dan anggaran terpadu (*unified budget*). Sedangkan pelatihan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah tidak pernah diselenggarakan. Padahal penerapan sistem penganggaran yang baru sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara mencakup tiga hal yang terkait satu sama lain, yaitu :

- Anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*)
- Anggaran terpadu (*unified budget*)
- Kerangka Pengeluaran jangka menengah (*Medium Term Expenditure Framework*)

Pelatihan khusus penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah kepada para perencana perlu diselenggarakan karena selain berguna untuk meningkatkan keahlian dalam menyusun KPJM juga berguna untuk

menyamakan pandangan para perencana tersebut. Adanya kesamaan pandangan akan terhindarkan dari konflik-konflik antar pelaksana kebijakan.

## 2. Kejelasan Komunikasi

Indikator lain yang perlu dinilai dari faktor komunikasi adalah kejelasan komunikasi. Indikator ini mensyaratkan bahwa jika kebijakan-kebijakan hendak diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan disamping mudah dipahami juga harus jelas. Kejelasan petunjuk ini sangat penting, apalagi mengingat kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah merupakan kebijakan yang relatif baru. Menurut Edwards III sebagaimana dikutip oleh Winarno (2002:177), salah satu faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi adalah masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru. Kebijakan baru memerlukan petunjuk yang jelas agar pada saat implementasi kebijakan tidak terjadi multi interpretasi yang salah dikalangan para pelaksana kebijakan atau tidak terjadi pertentangan dengan konsep awal kebijakan. Dari hasil penelitian, mayoritas responden menyatakan tidak jelas dengan paket Undang-Undang Keuangan Negara tersebut. Responden juga merasa tidak jelas dengan kedua Peraturan Pemerintah yang merupakan penjabaran dari Undang-Undang Keuangan Negara, serta dengan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008. Untuk itu, kiranya tetap perlu diformulasikan kembali pedoman dan petunjuk penyusunan KPJM yang jelas dan mudah dipahami.

Terkait dengan Peraturan Menteri Keuangan ini ada beberapa hal yang perlu dikemukakan. *Pertama*, para perencana dan penyusun anggaran di departemen teknis umumnya lebih memperhatikan petunjuk penyusunan RKA-KL dibanding petunjuk penyusunan KPJM sehingga petunjuk penyusunan RKA-KL lebih dipahami dibanding petunjuk penyusunan KPJM. *Kedua*, Peraturan Menteri Keuangan tersebut hanya berlaku untuk penyusunan anggaran tahun 2008, sehingga ketika tahap penyusunan anggaran 2008 sudah selesai ada kecenderungan untuk tidak lagi

mempelajari ketentuan-ketentuan yang ada dalam Peraturan Menteri Keuangan tersebut khususnya yang berkaitan dengan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah. Padahal dalam Peraturan Menteri Keuangan tersebut bukan hanya berisi petunjuk teknis penyusunan KPJM, melainkan juga berisi uraian yang cukup terinci tentang konsep dan aplikasi KPJM.

### 3. Konsistensi Komunikasi

Indikator ketiga dari komunikasi adalah konsistensi komunikasi. Komunikasi yang konsisten, menurut Edwards, berarti petunjuk-petunjuk ataupun perintah-perintah implementasi kebijakan kepada para pelaksana tidak saling bertentangan. Petunjuk atau perintah yang bertentangan akan menyulitkan para pelaksana dalam menjalankan tugasnya. Selain itu, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.

Dengan demikian, komunikasi yang konsisten akan menghasilkan persamaan persepsi dalam memahami suatu kebijakan. Persamaan persepsi sangat penting apalagi mengingat kebijakan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah merupakan kebijakan yang baru. Agar konsisten, diperlukan perintah atau arahan dari atasan atau pimpinan. Dalam kaitan ini, mengacu pada data kuisioner, para responden sebagai pelaksana kebijakan penyusunan KPJM pada Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia pada umumnya berpendapat bahwa pimpinan tidak memberi arahan agar tercapai persamaan persepsi. Penyusunan KPJM yang konsisten, berarti pada saat menyusun anggaran suatu tahun, harus mengacu pada prakiraan maju dan KPJM tahun anggaran sebelumnya. Sebagaimana diuraikan pada Bab II tentang tahapan penyusunan KPJM, KPJM di Indonesia disusun terintegrasi dengan anggaran tahunan. Ini berarti tahun pertama dari proyeksi KPJM digunakan sebagai dasar dari proses penyiapan anggaran tahunan berikutnya dan pada tahun terakhir periode KPJM ditambahkan proyeksi untuk satu tahun berikutnya, demikian seterusnya.

Mekanisme ini ternyata belum dilaksanakan pada Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia. Berdasarkan jawaban responden,

mayoritas responden mengatakan bahwa penyusunan anggaran suatu tahun tidak mengacu pada KPJM dan prakiraan maju tahun sebelumnya. Kondisi ini bisa berakibat tidak adanya kesinambungan perencanaan dan penganggaran dari tahun ke tahun. Dampaknya bagi implementasi KPJM adalah tidak tercapainya salah satu tujuan KPJM yaitu menjaga kesinambungan program/ kegiatan.

Berdasarkan fakta, dengan menilai dan membandingkan program-program yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia dari tahun ke tahun, dapat diketahui bahwa ternyata tidak ada kesinambungan antara program tahun 2007 dengan program tahun 2008 (lihat lampiran 7)

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa penerapan kerangka pengeluaran jangka menengah yang efektif sangat diperlukan dalam mendukung pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan. Agar implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah tersebut berjalan efektif, maka konsistensi komunikasi pada Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia masih perlu ditingkatkan. Upaya peningkatan dapat dilakukan antara lain melalui koordinasi pimpinan sehingga tercapai kesamaan persepsi dalam menyusun KPJM. Upaya yang lain adalah dengan menjaga kesinambungan suatu program atau kegiatan dengan menerapkan KPJM sesuai konsepnya. Ini berarti dalam menyusun anggaran suatu tahun, seyogyanya menggunakan KPJM tahun sebelumnya sebagai salah satu referensi.

## **5.2. Variabel sumber-sumber**

Komunikasi yang sudah baik tidak akan berjalan efektif jika tidak didukung tersedianya sumber-sumber yang cukup dan memadai. Faktor sumber-sumber merupakan faktor yang sangat penting dalam mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah. Dengan demikian, setiap upaya peningkatan faktor sumber-sumber akan memiliki dampak yang lebih besar dalam mendukung keberhasilan implementasi KPJM. Sumber-sumber yang penting dan dapat mendukung keberhasilan kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah meliputi : kualitas dan kuantitas aparat pelaksana, sarana dan prasarana, informasi dan referensi, dan anggaran yang

tersedia. Dengan mengacu pada hasil penelitian, berikut ini dibahas indikator-indikator variabel sumber-sumber.

#### 1. Indikator kualitas dan kuantitas aparat pelaksana

Penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah memerlukan pegawai perencana dengan jumlah dan kualifikasi yang memadai, karena disamping KPJM menambah beban pekerjaan, penyusunannya juga memerlukan keahlian tertentu. Selain itu, para perencana sebagai pelaksana kebijakan tersebut juga harus memiliki kewenangan yang cukup. Berkenaan dengan indikator ini, dari penelitian kepada para responden didapatkan hasil sebagai berikut :

- (1) Jumlah pegawai yang diberi wewenang untuk menyusun kerangka pengeluaran jangka menengah dinilai cukup;
- (2) Tingkat pendidikan dan pengetahuan pegawai kurang mendukung penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah ;
- (3) Tingkat pengetahuan pegawai kurang mendukung dalam penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah ;
- (4) Keahlian tertentu yang dimiliki pegawai yang dapat menunjang penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah dinilai kurang ;

Dengan demikian, indikator kualitas dan kuantitas aparat pelaksana dalam penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah pada Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia memiliki nilai cukup hanya untuk jumlah saja (butir1) sedangkan untuk pendidikan, pengetahuan dan keahlian yang mendukung implementasi kebijakan bernilai kurang (butir, 2, 3 dan 4). Untuk itu, agar KPJM yang dihasilkan lebih berkualitas, maka indikator yang bernilai kurang perlu ditingkatkan lagi menjadi lebih dari cukup atau sangat baik. Hal ini disebabkan oleh beberapa alasan :

- pertama, metode penyusunan proyeksi KPJM yang digunakan di Indonesia adalah metode ketat (*stringent*), yang memiliki tingkat kesulitan yang cukup tinggi. Sehingga penyusunannya memerlukan keahlian khusus, karena proyeksi pengeluaran dalam KPJM metode ini memperhitungkan : (i) biaya dari kebijakan/program yang sudah ada saat ini yang akan berlanjut dalam jangka menengah; (ii) adanya penghematan (*saving*) dari program dan kegiatan yang dianggap tidak

lagi menjadi prioritas, sehingga tersedia pendanaan untuk program dan kegiatan yang lebih tinggi prioritasnya, serta (iii) program/kegiatan baru yang akan dimasukkan dalam tahun anggaran yang sedang dipersiapkan dan yang sudah mendapatkan sumber pendanaannya secara pasti (misalkan dari pinjaman/hibah yang sudah pasti akan diberikan oleh donor).

- Kedua, dari dua proses yang terkandung dalam KPJM, yaitu proses *top-down* dan *bottom-up*, para perencana dan penyusun anggaran di departemen sangat berperan dalam proses *bottom-up* yaitu proses pengalokasian sumber-sumber atau pagu-pagu anggaran ke dalam program/kegiatan. Proses pengalokasian tersebut harus menyesuaikan dengan rencana pembangunan pemerintah baik yang tertuang dalam RPJM (Rencana Pemerintah Jangka Menengah) maupun RKP (Rencana Kerja Pemerintah), sehingga tahap ini merupakan tahap yang krusial dalam menjaga keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran. Tanpa keahlian yang tinggi, pengalokasian pagu anggaran ke dalam program/kegiatan tak lebih hanya proses bagi-bagi dana anggaran. Jika ini yang terjadi, maka KPJM yang dihasilkan menjadi tidak berkualitas dan manfaat-manfaat KPJM sebagaimana dinyatakan dalam konsepnya tidak akan tercapai.

Dengan alasan-alasan ini maka pendidikan dan pengetahuan pegawai masih perlu mendapat perhatian, antara lain perlu dilakukan pendidikan dan pelatihan tambahan tentang pengetahuan-pengetahuan yang dapat mendukung penyusunan KPJM. Selain itu, perlu dipertimbangkan juga penambahan jumlah pegawai penyusun KPJM. Meskipun penambahan jumlah pegawai tidak selalu berimplikasi positif terhadap keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan, dalam batas tertentu langkah ini perlu dipertimbangkan mengingat, sebagai kebijakan baru, penyusunan KPJM ini tentu berdampak pada penambahan beban pekerjaan.

Hubungan antara kualitas sumber daya manusia dengan penyusunan anggaran kinerja adalah bahwa anggaran adalah suatu bentuk statement daripada rencana dan kebijakan manajemen yang dipakai dalam suatu

periode tertentu sebagai petunjuk/*blue print* dalam periode itu Glenn A. Welsch dalam Halim (2002 : 235). Dengan demikian karena anggaran merupakan sebuah rencana yang merupakan usaha sadar dan pengambilan keputusan yang telah diperhitungkan secara matang tentang hal-hal yang akan dikerjakan di masa depan dalam dan oleh suatu organisasi dalam rangkai pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya (Siagian: 2002:50). Lebih lanjut dijelaskan juga bahwa manusia merupakan titik sentral dari penyelenggaraan seluruh fungsi-fungsi manajerial termasuk dalam perencanaan. Ketersediaan sumberdaya manusia yang berkualitas dan terampil serta profesional dalam kegiatan penyusunan kinerja anggaran memiliki peran yang sangat penting dalam memperoleh kualitas yang dihasilkan yaitu rencana dan anggaran yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan (Irawan dkk, 1997:3). Lebih lanjut Harahap (2001: 253) bahwa anggaran sangat mempengaruhi perilaku, karena sistem budget adalah suatu sistem yang memberikan power manajer kepada indikator obyektif yaitu budget. "Power" yang diberikan kepada budget ini kemudian diatur tata caranya sehingga dapat mempengaruhi perilaku pelaksana budget.

## 2. Indikator sarana dan prasarana pendukung

Yang dimaksud sarana dan prasarana disini adalah fasilitas-fasilitas fisik yang menunjang pelaksanaan kebijakan. Misalnya, perlengkapan kerja, alat-alat pengolah data, termasuk juga ruangan kerja yang nyaman. Dari data jawaban responden menunjukkan sarana dan prasarana pendukung dinilai lebih dari cukup. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa sarana dan prasarana yang tersedia di Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia sudah mendukung implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah. Pernyataan "Saudara memiliki ruangan kerja yang memadai agar mampu bekerja dengan baik" dijawab lebih dari cukup oleh 56% responden. Pernyataan "Saudara memiliki kelengkapan komputer yang memadai yang mampu mengakses internet dengan cepat agar menunjang penyusunan KPJM" dijawab lebih dari cukup oleh 72% responden. Namun, karena keterbatasan kualitas sumber daya manusia dari faktor pendidikan, pengetahuan dan ketrampilan yang bernilai kurang maka penggunaan sarana



dan prasarana tidak maksimal, sehingga tidak mampu mendukung implementasi kebijakan. Tidak adanya kewenangan menerapkan sanksi dan keterbasan anggaran juga kurang mendukung implementasi kebijakan (butir 12 dan 15).

3. Indikator informasi dan referensi

Informasi dan referensi merupakan sumber yang tak kalah penting dalam mendukung keberhasilan suatu kebijakan. Mengingat kebijakan penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah merupakan kebijakan yang berkaitan dengan proyeksi dan peramalan, maka diperlukan cukup banyak informasi dan referensi data agar KPJM yang dihasilkan lebih berkualitas.

Mengacu Lampiran II Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008. Beberapa informasi dan referensi yang secara umum diperlukan dalam penyusunan KPJM antara lain :

- a. Kerangka Ekonomi Makro jangka menengah (*medium term macroeconomic Framework, MTMF*) yang memuat sasaran-sasaran ekonomi makro, misalnya sasaran pertumbuhan ekonomi, inflasi, suku bunga, dan nilai tukar dalam jangka menengah.
- b. Kerangka Fiskal Jangka Menengah (*medium term fiscal framework, MTF*) yang memuat informasi-informasi antara lain *tax ratio* yaitu rasio penerimaan pajak terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), rasio total pengeluaran terhadap PDB, rasio defisit anggaran terhadap PDB, dan rasio stok utang terhadap PDB.
- c. Kerangka Anggaran Jangka Menengah yang berisi proyeksi penerimaan dan pengeluaran negara serta pembiayaan anggaran dalam jangka menengah.
- d. Indikasi pagu kementerian/Lembaga jangka menengah (*Line Ministries Ceilings*)

Berdasarkan data hasil penelitian, responden menilai tersedianya informasi dan referensi yang menunjang penyusunan KPJM masih kurang. Pernyataan "Saudara mengetahui informasi kebijakan Informasi kebijakan tentang

penyusunan anggaran melalui KPJM” dinilai kurang mendukung implementasi kebijakan oleh 56% responden. Pernyataan “Saudara memahami informasi yang mendukung penyusunan anggaran melalui KPJM” dinilai kurang mendukung implementasi kebijakan oleh 60% responden. Pernyataan mengenai pentingnya informasi yang mendukung penyusunan anggaran melalui KPJM juga dijawab kurang mendukung implementasi kebijakan oleh 60% responden.

Kurangnya dukungan indikator informasi dan referensi pada variabel sumber-sumber dalam implementasi kebijakan ini bisa disebabkan oleh berbagai sebab. Salah satu kecenderungan yang sering terjadi selama ini, dokumen-dokumen seperti RPJP, RPJM dan RKP pada umumnya kurang disosialisasikan kepada aparat perencana dan penyusun anggaran. Dokumen-dokumen tersebut sering hanya sampai di meja pimpinan. Sehingga aparat di bawah sebagai penyusun rencana tidak mengetahui informasi-informasi dan referensi tentang rencana kerja pemerintah, baik jangka pendek, menengah ataupun jangka panjang.

Meskipun kondisi yang lain terpenuhi, jika informasi dan referensi data yang diperlukan kurang tersedia, maka kerangka pengeluaran jangka menengah yang dihasilkan tidak sesuai dengan ketentuan yang digariskan. Bahkan bisa terjadi penyusunan prakiraan maju dilakukan tanpa perencanaan yang sungguh-sungguh.

#### 4. Indikator tersedianya anggaran.

Pelaksanaan suatu kebijakan memerlukan dana. Dalam kaitan ini, menurut responden, penyediaan anggaran untuk penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah dinilai kurang. Mengingat tersedianya anggaran akan berpengaruh juga pada indikator-indikator yang lain, maka alokasi anggaran untuk keperluan tersebut perlu ditingkatkan dalam batas-batas kemampuan negara. Anggaran yang terbatas akan berdampak pada terbatasnya penyediaan sumber daya lainnya seperti sarana dan prasarana, informasi dan referensi pendukung. Alokasi anggaran juga akan berpengaruh pada faktor-faktor lain di luar faktor sumber daya, karena upaya-upaya perbaikan faktor-faktor tersebut akan memerlukan tambahan anggaran. Misalnya,

sosialisasi dan pelatihan khusus penyusunan KPJM memerlukan biaya yang tidak sedikit. Selain itu, perlu dipertimbangkan tambahan alokasi anggaran untuk memberi insentif atau honor bagi aparat penyusun. Adanya insentif kepada aparat penyusun akan berpengaruh positif pada keberhasilan penyusunan KPJM.

### **5.3. Variabel Sikap**

Penelitian terhadap variabel sikap ditujukan untuk menilai sikap para perencana dan penyusun anggaran pada Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia terhadap kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah. Keberhasilan implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah ditentukan juga oleh adanya tanggung jawab dan kepatuhan para perencana dan penyusun anggaran sebagai aparat pelaksana kebijakan. Jika para pelaksana kebijakan tersebut enggan dan menolak KPJM, maka sikap ini akan menghambat implementasi KPJM. Ini sesuai pendapat Edwards, sebagaimana dikutip oleh Winarno (2002:194), kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses implementasi kebijakan akan sulit.

Hasil penelitian terhadap para perencana dan penyusun anggaran di Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia memberikan hasil sebagai berikut :

- (1) Dalam hal paradigma para responden umumnya kurang dapat menerima perubahan sistem penganggaran di Indonesia sesuai amanat Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- (2) Terhadap pernyataan bahwa konsep sistem penganggaran yang baru sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara lebih baik dari sistem penganggaran sebelumnya, dinilai kurang. Hasil ini menunjukkan bahwa para responden kurang memahami kelebihan-kelebihan kerangka pengeluaran jangka menengah dibanding anggaran tradisional.

- (3) Sikap responden dalam memahami konsep Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah antara lain dengan mempelajari aturan-aturan dan petunjuk-petunjuk tentang KPJM dinilai cukup. Indikator ini menunjukkan adanya usaha-usaha yang cukup dari para responden untuk memahami dan mendalami konsep KPJM sebagai kebijakan baru.
- (4) Tanggung jawab responden dalam menyelesaikan penyusunan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah sesuai ketentuan yang berlaku dinilai cukup. Hasil ini menunjukkan tingkat kepatuhan dari para responden yaitu para perencana dan penyusun anggaran di Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia dalam menyelesaikan penyusunan KPJM sesuai ketentuan.
- (5) Usaha responden untuk menggali berbagai informasi yang relevan yang digunakan dalam menyusun Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, dinilai kurang. Hal ini tentu berakibat pada kurang berkualitasnya program kerja yang disusun, terlihat dari tidak berkesinambungnya program kerja.

Dengan memperhatikan hasil penelitian dan pembahasan terhadap variabel sikap, dapat dikatakan bahwa secara umum sikap para perencana dan penyusun anggaran di Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia cukup mendukung implementasi kerangka pengeluaran jangka menengah. Namun demikian, agar implementasi kebijakan ini lebih berhasil, indikator yang bernilai kurang perlu ditingkatkan lagi. Antara lain, para perencana harus berusaha meningkatkan lagi pemahaman tentang KPJM dengan mempelajari konsep-konsep dan aturan-aturan yang berkenaan dengan KPJM. Dengan pemahaman yang lebih baik, maka para perencana dan penyusun anggaran tersebut akan semakin mengetahui kelebihan-kelebihan KPJM, memahami diterapkannya KPJM dan lebih lanjut dapat menerima dan mendukung implementasi kebijakan KPJM.

Sikap yang menerima dan mendukung kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah sangat penting bagi keberhasilan implementasinya. Sebagaimana dikatakan Edwards, banyak kebijakan masuk dalam *zona ketidakacuan* (Winarno, 2002:143), yaitu kondisi dimana suatu kebijakan bertentangan dengan pandangan-pandangan para pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana tersebut. Jika pelaksana kebijakan diminta untuk melaksanakan perintah-perintah yang tidak mereka setujui, maka kemungkinan besar akan terjadi kesalahan-

kesalahan yang berdampak adanya perbedaan antara keputusan-keputusan kebijakan dengan pencapaian kebijakan.

#### 5.4. Variabel Struktur Birokrasi

Hasil penelitian variabel Struktur Birokrasi sebagaimana diuraikan dalam tabel 17 dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Indikator Standard Operating Procedures (SOP) yang baku bagi penyusunan kerangka pengeluaran jangka menengah dinilai cukup. Menurut responden, di lingkungan Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia belum ada pedoman penyusunan KPJM yang baku. Meskipun telah ada petunjuk penyusunan KPJM pada Lampiran II Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 80/PMK.02/2007 tanggal 17 Juli 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) Tahun 2008, namun aturan tersebut bersifat umum sehingga perlu ditetapkan *guidelines* penyusunan KPJM khusus untuk lingkungan Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia. Adanya *guidelines* bukan hanya memudahkan para perencana menjalankan tugasnya, melainkan juga akan mendorong terciptanya kesamaan pandangan dan keseragaman hasil. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah alur dokumen penyelesaian KPJM yang belum terstruktur dengan jelas.

Mekanisme kontrol atau rentang kendali tiap jenjang struktur pada Eselon II di lingkungan Ditjen Perlindungan HAM dalam penyusunan KPJM dinilai kurang oleh responden. Fenomena yang terjadi pengambilan keputusan ada pada Eselon II.

2. Indikator penelaahan RKA-KL bersama instansi terkait (Dep Keuangan dan Beppenas), disamping menelaah anggaran tahunan yang direncanakan juga menelaah Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, dinilai kurang oleh responden. Dalam praktek selama ini, pembahasan anggaran dilakukan hanya terhadap anggaran tahunan. Sedangkan KPJM tidak pernah dibahas, baik pada saat pembahasan anggaran

dengan DPR maupun pada saat penelaahan anggaran dengan Bappenas dan Departemen Keuangan. Dengan sistem anggaran yang terintegrasi, seharusnya pembahasan anggaran dengan instansi terkait dilakukan juga terhadap kerangka pengeluaran jangka menengah. Dengan tidak dibahasnya KPJM dengan instansi terkait menunjukkan bahwa KPJM sampai saat ini belum memiliki kedudukan yang jelas dalam sistem penganggaran di Indonesia. Dan ini berakibat timbulnya pandangan yang salah di kalangan para penyusun KPJM di departemen/lembaga bahwa KPJM kurang begitu penting dibandingkan anggaran tahunan. Apalagi dalam aturan yang ada tidak ada klausul sanksi bagi yang tidak menyusun KPJM.

3. Indikator adanya penyebaran tanggung jawab dalam penyusunan program dinilai kurang oleh responden. Pada ditjen Perlindungan HAM, untuk melaksanakan penyusunan rencana, program dan anggaran, serta kerjasama dilakukan oleh satu Unit Eselon III pada Setditjen Perlindungan HAM yaitu Bagian Penyusunan Program dan Laporan. Fenomena ini terlihat manakala ada pemotongan biaya perjalanan dinas sebesar 15 % pada tahun anggaran 2008. Unit teknis yaitu direktorat tidak diberi kewenangan untuk menentukan skala prioritas program mana yang dibintang (istilah dalam pelaksanaan anggaran yang artinya program tersebut ditunda atau bahkan tidak dapat dilaksanakan). Penentuan skala prioritas ditentukan sepenuhnya oleh Sekretariat, sehingga unit teknis hanya menerima Petunjuk Operasional Revisi.
4. Struktur yang terpecah dinilai responden menghambat koordinasi dalam implementasi Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (jawaban responden terhadap butir pernyataan ini sangat baik). Kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah sebagai kebijakan yang terintegrasi dengan penyusunan anggaran tahunan mengharuskan suatu instansi berkomunikasi dengan instansi lain, misalnya pada saat pembahasan anggaran bersama DPR ataupun dengan Departemen Keuangan dan Bappenas.
5. Mayoritas responden (92%) beranggapan bahwa jika dibandingkan dengan sistem Daftar Urutan Kegiatan/Daftar Isian Kegiatan (DUK/DIK) dan Daftar Urutan Proyek /Daftar isian Proyek (DUP/DIP), mekanisme

penyusunan RKA-KL dapat dikatakan lebih rumit dan lama. Dari sisi proses, mekanisme sistem DUK/DIK dan DUP/DIP perencanaan kelihatannya dua kali sehingga terjadi dualisme pembiayaan. Sedangkan dengan mekanisme penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) anggaran berlandaskan kegiatan dengan orientasi pencapaian output (diperoleh dari hasil wawancara dengan Kepala bagian Keuangan Ditjen Perlindungan HAM).

## 6. Analisa Regresi

Berdasarkan hasil analisis data jawaban kuesioner yang telah diberikan kepada responden, berikut ini disampaikan pembahasan masing-masing faktor (variabel) yang mempengaruhi implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah pada Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia. Pembahasan setiap faktor didasarkan atas hasil perhitungan analisa regresi berdasarkan hitungan koefisien beta dari tiap-tiap indikator-indikator yang digunakan. Diperoleh persamaan regresi sebagai berikut (perhitungan ada pada lampiran 8) :

Implementasi kebijakan KPJM = 0,28komunikasi + 0,56sumber + 0,04sikap + 0,1 struktur birokrasi.

Persamaan ini dapat diinterpretasikan sebagai berikut :

Setiap penambahan 0,28 pada variabel komunikasi, penambahan 0,56 pada variabel sumber, dan penambahan 0,04 variabel sikap serta penambahan 0,1 pada variabel struktur birokrasi akan meningkatkan implementasi kebijakan sebesar 1. Dari pengukuran berdasarkan analisa regresi dengan nilai koefisien beta dari tiap variabel di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Variabel Sumber mempunyai pengaruh yang paling besar terhadap Implementasi Kebijakan KPJM (nilai koefisien regresi sebesar 0,56). Dari data yang diperoleh di atas, berarti agar implementasi kebijakan KPJM baik, maka variabel sumber harus mendapat prioritas yang paling besar, kemudian disusul dengan variabel komunikasi, variabel struktur birokrasi dan yang terakhir variabel sikap.

## 7. Analisa Korelasi

Berdasarkan hasil analisis data jawaban kuesioner yang telah diberikan kepada responden, berikut ini disampaikan pembahasan masing-masing faktor (variabel) yang memengaruhi implementasi kebijakan kerangka pengeluaran jangka menengah pada Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia. Pembahasan setiap faktor didasarkan atas hasil perhitungan analisa korelasi dari indikator-indikator yang digunakan.

a. Variabel Komunikasi

Pada variabel ini, ternyata diperoleh hasil responden sebesar 0,917. Hal ini membuktikan bahwa variabel komunikasi mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan Implementasi Kebijakan KPJM. Artinya Variabel komunikasi sudah sangat mewakili dalam implementasi kebijakan KPJM.

b. Variabel Sumber

Diperoleh hasil responden sebesar 0,957 terhadap analisa korelasi variabel sumber daya. Hal ini membuktikan bahwa variabel sumber daya mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan Implementasi Kebijakan KPJM. Artinya Variabel sumber daya mempunyai pengaruh yang paling besar dalam implementasi kebijakan KPJM.

c. Variabel Sikap

Pada variabel ini, ternyata diperoleh hasil responden sebesar 0,472. Hal ini membuktikan bahwa variabel sikap mempunyai hubungan yang lemah dengan Implementasi Kebijakan KPJM.

d. Variabel Struktur Birokrasi

Pada variabel ini, ternyata diperoleh hasil responden sebesar 0,245. Hal ini membuktikan bahwa sebagaimana variabel sikap, maka variabel struktur birokrasi mempunyai hubungan yang sangat kuat dengan Implementasi Kebijakan KPJM. Artinya Variabel variabel sikap mempunyai hubungan yang lemah terhadap implementasi kebijakan KPJM..

Dari pengukuran berdasarkan analisa korelasi dari tiap variabel di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Variabel Sumber mempunyai hubungan yang paling kuat terhadap Implementasi Kebijakan KPJM.